# Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

## 21 501-20 Europese Raad

**Nr. 1112** **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2016

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Minister-President, het verslag van de Europese Raad van 17 en 18 maart 2016.

Bij dit verslag treft u tevens aan de kabinetsappreciatie van twee Mededelingen van de Commissie inzake de uitwerking van het EU-Turkije akkoord en de stand van zaken m.b.t. de eerder genomen besluiten tot herplaatsing en hervestiging. Beide mededelingen houden nauw verband met hetgeen op de Europese Raad is overeengekomen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-21501-20-1112
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

## VERSLAG VAN DE EUROPESE RAAD VAN 17–18 MAART 2016

Op 17–18 maart jl. vond de Europese Raad plaats die gewijd was aan migratie en de Europese economie. En marge van de Europese Raad vond op 18 maart een bijeenkomst plaats met de Turkse Minister-President. De bijeenkomst begon met de traditionele gedachtewisseling met de voorzitter van het Europees Parlement, Martin Schulz[1].

Bij dit verslag treft u tevens aan de kabinetsappreciatie van twee Mededelingen van de Commissie inzake de uitwerking van het EU-Turkije akkoord en de stand van zaken m.b.t. de eerder genomen besluiten tot herplaatsing en hervestiging. Beide mededelingen houden nauw verband met hetgeen op de Europese Raad is overeengekomen.

### De Europese economie

De Europese Raad sprak over het Europees Semester aan de hand van het synthese-rapport van het Nederlandse voorzitterschap (EUCO 6564/16). In het synthese-rapport zijn de besprekingen van de *Annual Growth Survey* in de vakraden samengevat, alsmede de uitkomsten van thematische discussies over implementatie van landenspecifieke aanbevelingen op verschillende specifieke beleidsterreinen. Deze thematische discussies zijn geïnitieerd door het Nederlandse voorzitterschap in het kader van het gemoderniseerde Europese Semester, dat meer nadruk legt op implementatie.

De Europese Raad onderschreef de drie prioriteiten van de *Annual Growth Survey*, te weten: 1. stimuleren van investeringen; 2. structurele hervormingen om economieën te moderniseren; en 3. verantwoordelijk begrotingsbeleid. Lidstaten zullen deze prioriteiten in ogenschouw nemen bij hun macro-economisch en begrotingsbeleid voor de komende periode.

De Minister-President heeft, in lijn met de geïnitieerde thematische discussies, het belang van de implementatie van landenspecifieke aanbevelingen nogmaals benadrukt. Daarnaast heeft hij aandacht gevraagd voor het belang van verdieping van de interne markt. De Europese Raad zal bij haar vergadering in juni a.s. spreken over de vorderingen van implementatie van maatregelen en strategieën betreffende de interne markt. Op Nederlands voorstel is in de conclusies een verwijzing opgenomen naar het aannemen van een Agenda voor implementatie van de Interne Markt op de Europese Raad van juni a.s.

Ten aanzien van energieleveringszekerheid en de *follow-up* van het klimaatakkoord van Parijs (COP 21) onderstreepte de Europese Raad het commitment om $CO_2$-emissies te reduceren op basis van het in oktober 2014 door de Europese Raad gesloten akkoord. De Commissie is opgeroepen de daartoe benodigde wetgevende voorstellen spoedig te presenteren. Ten slotte werd de noodzaak onderstreept om het Akkoord van Parijs spoedig te ratificeren, zodat de lidstaten en de Europese Unie partij bij dit verdrag kunnen zijn op de datum van inwerkingtreding. Overige onderwerpen die door lidstaten werden aangestipt, waren de positie van de staalindustrie, de situatie in de landbouwsector en het door de Commissie aangekondigde BTW-actieplan.

[1] http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/speeches/speeches-2016/speeches-2016-march/html/speech-at-the-european-council.

## Migratie

De Europese Raad sprak verder over de voorstellen tot versnellen van het gezamenlijke actieplan tussen Turkije en de EU. Op 18 maart spraken de leden van de Europese Raad met de Turkse premier Davutoglu. Over deze voorstellen is een akkoord bereikt in de vorm van een gezamenlijke EU-Turkije Verklaring. Om het business model van de smokkelaars te breken hebben de EU en Turkije besloten een einde te maken aan de irreguliere migratie van Turkije naar de EU.

Belangrijkste maatregel daartoe is het besluit dat alle irreguliere migranten die uit Turkije aankomen op de Griekse eilanden zullen worden teruggestuurd naar Turkije. De ingangsdatum is bepaald op 20 maart 2016. Daarbij zullen procedurele waarborgen in acht worden genomen: migranten worden geregistreerd en krijgen de gelegenheid een asielaanvraag in te dienen, die individueel zal worden behandeld. Er zal daarom geen sprake zijn van enige vorm van collectieve uitzetting. Wanneer deze aanvraag, in lijn met de Procedure-Richtlijn, ongegrond of niet ontvankelijk is verklaard, wordt de aanvrager teruggestuurd naar Turkije. Op deze wijze wordt het EU en internationaal recht gerespecteerd. Ook de Minister-President heeft daarop in zijn interventie aangedrongen, mede gelet op de motie Klaver-Roemer over voldoen door Turkije aan de materiële criteria van het Vluchtelingenverdrag. In de gezamenlijke EU-Turkije verklaring[2] is vastgelegd dat migranten in Turkije zullen worden beschermd in overeenstemming met de relevante internationale standaarden, waarbij het principe van non-refoulement wordt gerespecteerd. De Europese Raad verwelkomde de Commissiemededeling «Nieuwe praktische stappen in de samenwerking EU-Turkije op het gebied van migratie» (COM 2016 166)» waarin de Commissie aangeeft op welke gronden een asielaanvraag van een uit Turkije afkomstige migrant niet ontvankelijk verklaard kan worden, gebaseerd op het beginsel van «eerste land van asiel» of het beginsel van «veilig derde land».

De readmissie door Turkije van alle irreguliere migranten is een majeure logistieke en humanitaire operatie. De Commissie is door de Europese Raad gevraagd een operationeel plan op te stellen voor de ondersteuning van de Griekse autoriteiten en de coördinatie ter hand te nemen van de noodzakelijke structuren voor ondersteuning. In de conclusies van de Europese Raad verklaren de lidstaten zich bereid tot bijstand aan Griekenland door het beschikbaar stellen van grenswachten, asielexperts en tolken, gebaseerd op een behoeftestelling door de Commissie en Griekenland. Ook Nederland verklaarde zich bereid tot het leveren van een substantiële bijdrage, in aanvulling op het reeds op Chios gestationeerde *Border Security Team*, in overeenstemming met de motie Samsom/Zijlstra over ondersteuning van de opvang van vluchtelingen in Griekenland en de uitvoering van de terugnameafspraken. Ook zullen bilaterale arrangementen tussen Turkije en Griekenland overeengekomen moeten worden, waarbij Turkse liaison officers worden geplaatst op de Griekse eilanden en vice versa. De kosten van de terugkeer operatie worden gedragen door de EU, evenals de kosten van terugkeer van Turkije naar landen van herkomst.

In de verklaring legt Turkije zich vast op het tegengaan van nieuwe alternatieve routes van illegale migratie tussen Turkije en de EU. Daartoe zal worden samengewerkt met nabuurstaten en de EU.

Tussen de EU en Turkije is overeengekomen dat voor elke naar Turkije teruggestuurde Syrische onderdaan de EU een Syrische onderdaan zal

[2] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/.

hervestigen vanuit Turkije. Daarbij zullen de Vulnerability Criteria van de VN in beschouwing worden genomen. De start van dit mechanisme vindt plaats op dezelfde dag als de aanvang van het bovenbeschreven terugkeermechanisme. Prioriteit wordt daarbij gegeven aan die Syriërs die in Turkije gebleven zijn en geen poging hebben gedaan op irreguliere wijze de EU binnen te komen. Het betreft een hervestigingsinspanning op vrijwillige basis waarbij in eerste instantie geput zal worden uit het hervestigingsprogramma van 22.504 personen waartoe de Europese Raad in juli 2015 besloten heeft, en waarbinnen op dit moment nog een ruimte van ca. 18.000 personen resteert.

Zoals bekend heeft Nederland een bijdrage van 1000 te hervestigen personen toegezegd aan dat programma. Indien additionele aantallen benodigd zijn, zal indirect worden geput uit de relocatiereserve van 54.000 personen (overeengekomen bij het relocatiebesluit van 22 september jl. – verwijzing Kamerstuk 32 317, nr. 228). Dit betekent dat hervestigingsinspanningen van lidstaten kunnen worden gesaldeerd met hun verplichtingen onder deze reserve. Het 1 op 1 mechanisme zal worden geëvalueerd indien blijkt dat het niet leidt tot een einde aan de irreguliere migratie. Indien de aantallen van naar Turkije terug te sturen migranten de bovengenoemde getallen (22.504 en 54.000) overschrijden, zal het 1 op 1 mechanisme worden gediscontinueerd. De Europese Raad heeft aangegeven dat de met Turkije gemaakte afspraken geen additionele commitments tot herplaatsing en hervestiging omvatten ten opzichte van de reeds aangegane verplichtingen.

Evenals bij readmissie vergt ook dit hervestigingsprogramma een omvangrijke logistieke operatie, ondersteund door de Commissie, EU Agentschappen (Frontex, EASO) en UNHCR. Wanneer de irreguliere binnenkomsten vanuit Turkije substantieel zijn teruggenomen of geëindigd, zal een *Voluntary Humanitarian Admission Scheme* worden geactiveerd, waartoe de Commissie op 15 december jl. een aanbeveling heeft gedaan (Kamerstuk 34 370, nr. 2).

Voor wat betreft visumliberalisatie is in de gezamenlijke EU-Turkije verklaring afgesproken dat de roadmap zal worden versneld met het oog op het opheffen van de visumplicht uiterlijk eind juni, indien aan alle benchmarks is voldaan. Turkije heeft zich gecommitteerd tot het nemen van de noodzakelijke stappen om aan de resterende voorwaarden uit de roadmap te voldoen, teneinde de Commissie in staat te stellen eind april a.s. een passend voorstel te doen, voorafgegaan door het noodzakelijke oordeel over het voldoen aan de benchmarks. Zoals het kabinet al aangaf in het verslag van de informele Europese Raad van 7 maart jl. (kamerstuk 21 501-20 nr. 1092), betekent deze versnelling niet dat de voorwaarden, zoals vastgelegd in de roadmap, worden gewijzigd. Dit heeft de Minister-President andermaal benadrukt in zijn interventie tijdens de ER. Dit is in lijn met de motie Verhoeven-Klaver over geen versoepeling van de Kopenhogencriteria en vereisten voor visumliberalisatie.

Hetzelfde geldt voor het openen van hoofdstukken in het kader van het uitbreidingsproces. Ook daarbij is sprake van een proces van benchmarks waaraan bij het openen van een hoofdstuk dient te worden voldaan. In de EU-Turkije verklaring is overeengekomen dat de voorbereiding voor het openen van hoofdstukken versneld ter hand zal worden genomen. Besloten is om hoofdstuk 33 (Financiële en Budgettaire Bepalingen) nog tijdens het Nederlandse voorzitterschap te openen. De Commissie zal daartoe in april a.s. een voorstel doen. In de conclusies[3] verwacht de

[3] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/.

Europese Raad van Turkije de hoogste standaarden van democratie, rule of law en respect voor fundamentele vrijheden, inclusief vrijheid van meningsuiting.

In de gezamenlijke verklaring is vastgelegd dat de toegezegde 3 miljard euro voor vluchtelingen in Turkije versneld zal worden uitgegeven, waarbij op korte termijn een lijst van concrete projecten zal worden vastgesteld, vooral op de terreinen gezondheid, onderwijs, voedsel en gastgemeenschappen. De EU heeft zich bereid verklaard bij uitputting van deze fondsen, onder voorwaarde dat de overige onderdelen van het akkoord het gewenste resultaat opleveren, te besluiten tot additionele financiering van maximaal 3 miljard euro tot eind 2018. Steeds geldt dat deze financiering ten goede zal komen aan het verbeteren van de perspectieven van vluchtelingen en niet is bedoeld voor de Turkse overheid. Tot slot wordt in de verklaring het werk aan de opwaardering van de douane-unie verwelkomd.

In de conclusies van de Europese Raad wordt voorts opgeroepen tot het verder operationaliseren van de hotspots in Griekenland, alsmede tot inspanningen ten behoeve van het Griekse asielsysteem. Voorts roept de Europese Raad op tot het doen van additionele inspanningen teneinde Griekenland te ondersteunen bij het hoofd bieden aan de humanitaire situatie. Het *draft amending budget* (100 miljoen euro) dat de Commissie heeft ingediend ter uitvoering van de Verordening tot instelling van een instrument voor noodsteun binnen de EU dient onverwijld te worden aangenomen. De lidstaten worden tevens uitgenodigd additionele bijdragen te leveren via het *Civil Protection Mechanism* dan wel via bilaterale humanitaire assistentie. Dit is in lijn met de eerder genoemde motie Samsom/Zijlstra en met de motie-Klaver over een noodplan voor de crisissituatie in Idomeni.

Nederland heeft tot nu toe in totaal 1,5 miljoen euro bijgedragen aan humanitaire hulp in de landen langs de Westelijke Balkan-route, ten behoeve van de opvang van vluchtelingen. Zo is 500.000 euro bijgedragen aan de activiteiten van UNHCR in Griekenland eind 2015 en is via het Rode Kruis in Griekenland een bijdrage gedaan van 1 miljoen euro (december 2015). Daarnaast heeft Nederland verschillende materiële bijdragen gedaan aan Slovenië, Servië en Griekenland.

Tenslotte roept de Europese Raad op tot een versnelling van het relocatieproces en verzoekt lidstaten spoedig meer plaatsen aan te bieden voor relocatie vanuit de al aangegane verplichtingen. De Europese Raad betoonde zich verheugd over de voortgang in de onderhandelingen over het voorstel voor een Europese Grens- en Kustwacht. De Europese Raad stelde dat het werk aan de toekomstige vormgeving van het Europese asielsysteem, waaronder de Dublinverordening, moet worden voortgezet.

Het kabinet is verheugd dat het mogelijk is gebleken een akkoord te sluiten met Turkije. Het akkoord is ambitieus: indien succesvol dan kan het business model van de smokkelaars ontmanteld worden en de irreguliere ongecontroleerde migratiestroom tussen de EU en Turkije vervangen worden door gereduceerde, reguliere migratie via een hervestigingsprogramma. De afspraken met Turkije zijn overigens pas succesvol als zij ook in de praktijk blijken te werken. Dat zal de komende tijd een grote inspanning vergen van de Commissie, de lidstaten, EASO, Frontex, UNHCR en niet in de laatste plaats Turkije. De Commissie heeft hierbij een coördinerende taak toegewezen gekregen, en rekent daarbij op substantiële ondersteuning vanuit de lidstaten.

Het EU-Turkije Actieplan op zichzelf is niet afdoende voor een aanpak van de migratie-crisis. Het dient onderdeel uit te maken van een allesomvattende aanpak met diverse elementen, zoals aanpak grondoorzaken, versterking buitengrenzen, herziening van het Europese asielstelsel met het oog op een op eerlijke lastenverdeling, versterkte aandacht voor terugkeer en stimulering van opvang in de regio, in lijn met de motie-Verhoeven over partnerschappen met Jordanië, Irak en Libanon. Het kabinet is er echter van overtuigd dat het EU-Turkije Actieplan een noodzakelijk element is in deze allesomvattende aanpak.

Ook zal de Europese Raad alert blijven op mogelijke alternatieve routes voor irreguliere migratie. De strijd tegen mensensmokkel in brede zin zal essentieel blijven. In dit verband gaven de staatshoofden en regeringsleiders aan klaar te staan een regering van nationale eenheid in Libië te steunen als enige legitieme regering van het land. Op verzoek van deze regering zou de EU bereid staan ter ondersteuning van veiligheidsstructuren in het land, de strijd tegen terrorisme en het managen van migratiestromen op de Middellandse Zee.

**Appreciatie Commissiemededeling Eerste Rapport inzake Herplaatsing en Hervestiging**

Hierna treft u de kabinetsappreciatie aan van het «Eerste Rapport inzake Herplaatsing en Hervestiging»[4] zoals door de Europese Commissie gepresenteerd op 16 maart 2015. Deze appreciatie komt in plaats van het reguliere BNC-fiche.

Op 16 maart jl. heeft de Europese Commissie een rapport uitgebracht waarin de stand van zaken wordt gegeven van de uitvoering van de Europese herplaatsingsbesluiten van september 2015 en de uitvoering van het Europese hervestigingsbesluit van juli 2015. Met dit rapport voldoet de Commissie onder meer aan de verplichting om elke zes maanden te rapporteren over de uitvoering van de herplaatsingsbesluiten en van de actieplannen die eerder in dit kader zijn opgesteld door Italië en Griekenland. Het rapport bevat een overzicht van de ervaringen met de implementatie van de besluiten over herplaatsing en hervestiging.

Sinds begin maart 2016 lijkt er voorzichtig sprake te zijn van een positieve trend. De Commissie bevestigt het beeld dat er sindsdien sprake is van een sterke toename van het aantal herplaatsingen én het aantal herplaatsingskandidaten. Dit wordt volgens de Commissie in hoofdzaak verklaard door de sluiting van de Grieks-Macedonische grens en een verbetering in de informatievoorziening. Meer migranten lijken nu te kiezen voor herplaatsing.

Met de Commissie stelt het kabinet vast dat het vormgeven van een gestroomlijnd herplaatsingsproces waarin herplaatsingen op een meer regelmatige basis plaatsvinden, nog de nodige uitdagingen kent. Het kabinet is tevreden dat de Commissie tegelijk ook maatregelen aanbeveelt die tot een betere implementatie van deze besluiten moeten leiden. Daarmee zijn duidelijke actiepunten benoemd, zowel aan de Griekse als Italiaanse zijde als aan de zijde van de Europese agentschappen en de overige lidstaten, die nu voortvarend moeten worden opgepakt.

Het kabinet zal er bij lidstaten op blijven aandringen om meer herplaatsingen en meer personeel voor EASO en Frontex in de hotspots

---

[4] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf.

beschikbaar te stellen. Tegelijkertijd verwacht het kabinet dat Griekenland en Italië zich blijven inspannen om de aanpak via de hotspots te laten slagen en er voor te zorgen dat de herplaatsingsdossiers op orde zijn. Zoals ook uit het rapport blijkt, is het van groot belang te zorgen dat met name in Griekenland potentiele herplaatsingskandidaten adequaat worden opgevangen en zich niet onttrekken van het toezicht of zelfstandig doorreizen.

Ook bij de uitvoering van het hervestigingsbesluit constateert de Commissie bij een aantal landen de nodige uitdagingen. Met de Commissie constateert het kabinet dat hervestiging voor meerdere deelnemende landen een volledig nieuw proces is. De maatregelen die de Commissie benoemt kunnen de betreffende landen ondersteunen bij het opzetten en uitvoeren van hervestigingsprogramma's. Het kabinet hecht er aan dat meer lidstaten actief gebruikmaken van het instrument van hervestiging. Nederland is dan ook actief betrokken bij het door de Commissie genoemde project EU-FRANK dat onder meer tot doel heeft dit te bevorderen door kennisuitwisseling, uitwisseling van praktische ervaringen en samenwerking. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat de Commissie het verband legt met de andere Europese en internationale ontwikkelingen op het gebied van hervestiging. Het kabinet ondersteunt het streven naar een gecoördineerde en gezamenlijke Europese aanpak van hervestiging.